

農地改革実施過程における「地域」問題 : 市町村農地委員会論の視角から

著者	福田 勇助
雑誌名	筑波大学農林社会経済研究
巻	18
ページ	1-30
発行年	2001-03-26
URL	http://doi.org/10.15068/00121513

農地改革実施過程における「地域」問題 —市町村農地委員会論の視角から—

福田 勇 助

The Region Problems for the Agricultural Land Commission in the Course of
The Land Reform

By

Yūsuke FUKUDA

目 次

I はじめに	
—問題の所在と課題—	2
II 農地委員会と村内地域利害	
—長野県下高井郡延徳村の駅建設敷地問題—	3
III 隣接町村特別地域指定と農地委員会	
—埼玉県入間郡大井村の事例より—	10
IV 地域経済利害と農地委員会	
—長野県南佐久郡中込町の旧軍需工場用地解放問題—	16
1 工場敷地買い上げと農地解放運動の開始	18
2 敗戦直後の土地解放運動（第1次解放）	19
3 第2次解放をめぐる地域諸利害の対立	21
V 結語にかえて	
—小括—	26

I はじめに 一問題の所在と課題一

農地改革の本質が地主的土地所有解体と同時に自作農的土地所有創出にあったことはいうまでもないが、その実施過程の特質において、階級・階層関係だけでは還元しえない諸問題をかえって表面化させた一面も無視できない。その1つが村内あるいは村域を越えて発生した「地域」⁽¹⁾間の調整や対立という問題である。もとより地域間の調整や対立は農地改革期に固有の現象ではなく、どんな時代にもまたいかなる問題に関しても起こりうる。こうしたなかで農地改革期の地域問題は、改革自体が土地所有関係の変革事業として推進されたことに規定され、買収・売渡という本来の過程に、それまで土地所有・耕作・利用をめぐる個別地主・耕作者の立場を超えて潜在的あるいは顕在的にあった地域的利害が絡むという形態で存在した。しかもそれが、農地委員会の事業処理方法や権限行使と直接結びいて表面化したのが特徴である。この場合、農地委員会は改革過程固有の地域間の調整や対立という課題に直面せざるをえなかった。もっとも従来、地域間の調整や対立という問題は改革事業の核心部分をなすものではなく周辺的な特殊問題という位置さえ与えられてきた⁽²⁾。しかし本稿でみるように、問題は必ずしも特殊性の一言では片づけられない。地域問題が農地委員会自体に内在していた権限行使における限界面を浮かびあがらせるからである。しかもこの限界面は、改革過程で過敏に孕むことになった諸勢力間利害対立を内包した農村社会と、その権限ゆえにこれに対応せざるをえなかった農地委員会との接点に発生した。この意味で当時の地域問題は、改革途上の農地委員会が担わざるを得なかった農地改革固有の問題の一角を占めているとさえいえる。この地域間の調整・対立問題の具体相は場所によって多様である。本稿では第1に村内の部落相互間、第2に村相互間、そして第3に地域経済における農業・非農業相互間というそれぞれ異なる構図を示した3事例を取り上げる。筆者は、農地委員会は結果的にみれば地域調整の機能をよく果たし、改革事業の円滑な進展に寄与したという基本認識をもっている。しかしその過程には地域調整問題の難局に農地委員会が直面する場合も含まれ、またその難局への対応形態において当該農地委員会のあり方が問われることになった。この3事例のそれぞれについて、あらかじめ農地委員会論との関連で問題を簡単に整理しておこう。

第1の部落相互間の関係は、農地改革の遂行にとって極めて重要な意義をもった。例えば、本来、階層代表委員であるはずの農地委員が、各部落の地域代表として選出されたことは広く知られている。個々の部落における戦時期以来の農地・非農地の区別、自作地・小作地の区別、地主の在・不在の認定、農地賃貸借関係の異動等は他部落の者が正確に把握することは困難であり、したがってそれらを知悉している者を委員に選出することが改革事業の実行にとって必要不可欠であった。農地買収後の売渡しに際しても、個人別だけでなく部落（ないし大字）ごとの自作化率の均等化を図ることは決して珍しくなかった⁽³⁾。ここには、村内の地域間バランスをとり村民の合意を得ることで、改革事業の円滑な進展を図ろうとする農地委員会（および農村社会）の自主的判断が作用していた。つまり農地委員会は法律の規定に現れない諸活動、あるいは法律の規定以上の諸活動を通して改革事業を遂行したのであり、そこには農村社会の改革に向けた一定の地域的合意形成の論理が組み込まれていた。またそれだからこそ「村の一大事業」としての農地改革は行政村単位の地域完結的自律性を保ちえた⁽⁴⁾。しかし農地委員のこうした部落代表者的特質が場合によっては、委員会自体が部落利害の対立の場に転じる契機ともなる。実際そうなった時、農地委員会は自らの業務運営の正常化という固有の課題に直面する

ことになる。この課題解決過程において、改革遂行に対する農地委員の部落代表的特質の限界面も表出せざるを得ないであろう。

第2の村間の地域調整に関しては、農地委員会の管轄範囲が問題となる。市町村農地委員会は、その名の示すとおり市町村単位に設置されたが、このことは少なくとも原則的に、農地委員会は自分の行政区域内の農地に関する改革業務を担当し、他の市町村の農地改革には関与することはできず、また関与する必要もないとみなされていたことを示している。農地改革が市町村横断的な地域的連携性をもつことなく市町村単位で地域完結的に遂行されたのはこのためであり、行政区域を超えた他市町村との調整の余地は極めて限られていた。しかし唯一農地改革法により合法化されていたのが、農地委員会の管轄区域の変更を申請する隣接町村特別地域指定を適用することによる町村間の調整措置である。本稿では、この特別地域指定が村側のどのような背景あるいはいかなる事情により申請されるのかを検討する。その場合、農地委員会の本来の改革業務とは別に、当時の農村が抱えていた食糧供出、過剰人口、土地不足などの諸問題が視野に入らざるをえない。制度的規定とは異なり、農地委員会は当時の農村社会が直面していたこうした生々しい諸問題に対し、完全に独立した存在ではありえなかったからである。

第3の農業対非農業という構図は、農地改革がもともと農地に限定された改革であり、工場敷地、商業地、宅地、山林などをも含む土地改革一般（土地革命）ではなかったという改革の限界面が問題になる⁶⁾。農地委員会の権限も農業的土地利用と非農業的土地利用との調整あるいは対立の局面で大きな限界があった。しかし戦前以来、商工都市として一定の経済的發展を遂げていた地域を含む市町村は、改革実施過程に非農業的利害との調整や対立が問題化する契機を抱えていた。商工業の復興による地域経済の再建は敗戦直後の日本経済の大きな課題であり、それは地域によっては農地改革遂行と併存するにたる社会的公共性をもっていた。東京などの大都市では、むしろ非農業的利害が農業的利害を凌駕し、農地改革が骨抜きにされた事例もあるが⁶⁾、こうした事態は地方中小都市においても十分起こり得たはずである。地域経済の復興・再建問題とどのように折り合いをつけて改革を実行すべきかという点は、農地改革法の規定外の問題であり、そこに非農業的利害の諸勢力と対抗せざるをえない農地委員会の困難な課題があった。

II 農地委員会と村内地域利害 ―長野県下高井郡延徳村の駅建設敷地問題―

長野県下高井郡延徳村における農地改革および農地委員会の実態については、多くを別稿に譲るが⁷⁾、ここで次の点だけは改めて確認しておきたい。第1は、農地委員会編成に関わる次のような特徴である。本村では1946年10月に農民組合が発足するが、これは約2か月後の農地委員選挙を睨んでのことであった。本村の農民組合は戦時期以来の農業会関係者と敗戦後長野県下で発足した農村建設連盟が合流したもので、組合幹部のあいだでは「再編農建連」とも呼ばれていた。農民組合長O氏は農民ではなかったが、地主層とも対等に話をする雄弁家として小作層から圧倒的人気を集め戦後初の村長にも就任する。このO氏の要請で農地委員会専任書記に就いたのはK氏である。K氏は戦前期に産青連運動に挺身し特に組織人としての資質があり、O氏の農民組合長就任の参謀役でもあった。その後O氏は、村長を辞任し農地委員長となる。本村農地委員会は、農民組合、農業会関係者、農建連、村長など戦中から戦後へと連続する村内政治の立て役者が直接かかわるかたちで発足した。農民ではないO氏が中立委員とし

て加わることになった本村農地委員会は11人の構成となった。第2は農地委員会の部落代表者の性格についてである。農地委員の部落別配分をみると、農家戸数最大の新保が3人、次いで農家戸数が多い大熊も3人(中立委員O氏が含まれる)、桜沢が2人、比較的戸数が少ない篠井、北大熊、小沼が1人ずつであり、農家戸数に応じて委員数が地域配分された⁽⁸⁾。農地委員会は発足当初、委員会の運営方法を協議し、農地委員会審議の村民への公開、委員および村民による委員会開催要求の条件等が列記された「延徳村農地委員会議事規則」を作成している。委員会が一度作成したものを村内各部落の代表者の意見を加えて修正のうえ策定するという同規則の作成方法には、部落を単位とする地域合意形成を組み込んだ農地委員会運営体制への展望がよく現れている。また規則には中立委員を置くことの法的根拠も明示されている。これがO氏の農地委員としての正当性を保証する効果をもったことはいうまでもないであろう。

第3に、改革に向けての実行体制の整備や地域的合意の形成が比較的容易に進んだ背景として、小作地を中心に戦前期とくに戦時下以来の国家管理体制強化の過程において行政村範囲に設置された戦時期農地委員会が農地管理を担当し、村内で農地の所有・利用に関する秩序や規範が一定程度形成された経緯も軽視できない。小規模な地主・小作間の紛議に対して同じ居住部落の農地委員が調停にあたり問題を解決したほか、毎年の小作地の減収調査、小作料の適正化(比率の引き下げ)、自作農創設維持事業への取り組み、労働力不足に対応した農地交換分合の実施なども、この農地委員会の主な活動内容であった⁽⁹⁾。この場合の農地委員も各部落代表者によって構成されていた。小作地の管理および地主・小作間の調整に関する改革期の部落の機能にはすでに歴史的な前提があった。改革実施過程に入り、もちろん個々の点で審議に時間を要することはあったが、改革の核心部分をなす農地の買収や売渡しに関しては、農地委員会は運営に紛糾することはなく、むしろ一部宅地の認定買収を図るなど積極的に活動した。また県から農地買収特別指定村にも指定され、1945年産米から早期的に小作料金納化を図るなど長野県下でも注目された⁽¹⁰⁾。そうしたなか唯一、農地委員会運営が紛糾し混乱に陥った局面が駅建設用地問題である。

延徳村は南北にやや細長い村で上記6部落は、北から南にかけて概ね新保、篠井、小沼、北大熊、大熊、桜沢の順に並んでいる。この村の南北を、須坂駅から信州中野駅まで延長された河東電鉄線(のちの長野電鉄河東線)が貫通したのは1923(大正12)年のことだった。その後、敗戦直後にも小布施駅と信州中野駅との間には正式の駅はなかったが⁽¹¹⁾、駅建設問題が農地委員会の議題として、既に農地買収が峠を越え売渡しも一定の進捗をみせた1948年11月半ばに初めて浮上する。しかし話はそれ以前から水面下で進行していた。ただしそれは駅建設の計画地となった南部の2部落(桜沢、大熊)にとどまり、北部(新保、篠井、小沼、北大熊)の部落では事態の進展を知る者は少なかった。この問題が議題となった第20回農地委員会(11月17日。ただし回数は年度ごとに更新されているため、これは昭和23年度になってからの回数)の議事録によれば、審議は次のように始まった⁽¹²⁾。以下()内は委員の出身部落を示す。

議長(O氏、大熊)：次は停車場関係敷地についての移動であります。この総面積は5反4畝ですが、これは土取場も含んでおりますので潰地はこれより199坪少なくなります。

Y委員(新保)：換地の方は良くやって有るか。

M委員(大熊)：耕作状況と合わせて勘案し非常にスムーズに行って居る。

Y委員：内容も充分説明願いたい。

S委員(大熊)：逐條的に説明します。

表1 停車場設置にともなう換地の斡旋状況

		換 地	理 由
A	小作	村長の畑4畝1歩、田7畝23歩はky氏から購入	小作潰地が田3畝4歩、畑4畝ある (潰地は宅地を含む)
B	小作	sh氏の土取の跡4畝20歩	
C	小作	sk氏の畑3畝、会長の田4畝17歩 廃道敷(現況畑)1畝	
D	自作	某氏の田2畝、会長の田4畝17歩	自作なるも耕作の状況が悪い 潰地が多い 耕作面積多く潰地も多いから山を開墾する
E	自作	村長の田6畝	
F	自作	(あれば今後探す)	
G	自作	(土地潰廃後返却)	小作地の隅15坪が潰れるだけだから 小作地5坪だけで少ない。副業がある
H	小作	(換地不要)	
I	小作	(換地不要)	
J	自作	(換地不要)	耕作状況良好 耕作面積が多い
K	自作	(換地不要)	
L	自作	(換地不要)	
M	自作	(換地不要)	耕作状況良好 耕作状況良好
N	自作	(換地不要)	
O	自作	(換地不要)	
P	自作	(換地不要)	耕作状況良好 耕作状況良好
Q	自作	(換地不要)	
R	自作	(換地不要)	

注) 停車場設置で移動する総面積は5反4畝6歩である。

資料) 延徳村農地委員会『昭和二十二年農地委員会議事録綴』

こうして関係耕作者18人の換地(代替地)の確保の進捗状況が報告された(表1)。その内容をみると、自作13人のうち換地を受けた者は2人にすぎないのに対して、小作5人については3人までが何らかの換地を受けている。副業や耕作の状況によっては換地を受けない事例もあるが、小作階層にはできるだけ耕地をもたせようとしたことが読み取れる。このうち比較的大きな耕地面積が潰廃されることになる者に対しては、村長(桜沢)自ら1反もの土地を提供し、農地委員長(大熊のO氏)も土地を提供している。一方、11人が全く換地を受けなかったことについては、これら当事者たちの同意なしには成しえなかったと考えねばならない。つまりこのこと自体が、村長やO氏を中心とする部落有力者による農地調整が行われたことを意味している。結局、農地委員会の審議に登る以前に、農地潰廃にともなう耕作権移動、代替地確保の斡旋・調整等の作業が、桜沢、大熊の2部落の内部では既に終了に近い状態まで進められていた。この場合問題となるのは、O氏をはじめとして桜沢と大熊の農地委員が農地調整の中心にいたという事実である。その少なくとも1つの特徴であった小作農優遇には、当該農地調整における階層的利益調整の跡を看取することができる。また何よりも、この調整が改正農地調整法第4条農地移動の適用により行われたことは、農地委員固有の権限の下で推進されたことに他ならない。しかも代替地を確保できない者や耕作面積を減らす者がいるというなか、仮に耕作農民の同意がないとすると農地委員会の越権行為が露見したはずである。しかし調整は「非常にスムーズに」行われた。この背景に、耕作農民たちにとり自部落に駅が建設されるという地域利益があったことは無視できない。この地域利益を盾に部落有力者が地域合意形成に成功

したとみることができる⁽¹³⁾。しかし部落有力者＝農地委員として、自部落への利益導入に成功するにはなお農地委員会の承認という行政村レベルの合意形成が必要であった。同日の農地委員会審議で始められたM委員とS委員による農地移動の説明に続いて、農地潰廃の承認問題に及ぼうとしたとき、T委員（篠井）が「あまり大きな問題を出されたので、一応、電鉄会社の計画を聞いては」と、承認を留保する旨の意見が出された。この段階で、農地委員会は犬熊、桜沢による南部とこれら以外を含む北部との対立という構図を描き始める。

電鉄会社の説明は次のようであった。

信州中野駅と小布施駅の間が離れていて……、お客様の方からどうにかならないかと叱られているので、種々技術上調査致しましてダイヤを組んでみましたところ桜沢と犬熊の地点へ中心が出ましたので、ここに駅を設置することとしました。なお、これによりまして須坂駅より信州中野駅までの30分ごとの運転も可能となりました。30分ごとの運転となりますと勢い貨物列車の待避線も必要となってくるので客車の交換線と貨物の待避線と3線の駅を必要とするのであります。そこで地元のみなさまにお願いする一方、運輸省ならばGHQに許可申請をしたのであります。

駅建設問題が最初に審議されたこの場に、電鉄社員と村長がすぐ登場したというのは、あらかじめ事前に舞台設定がなされていた証拠といえよう。また電鉄側は、運輸省およびGHQへの許可申請をすでに同年11月5日に認可され、あとは延徳村の了承を待つのみという手際のよさであった。村長は「この計画が実現いたしますれば、一人延徳村ばかりでなく全線の人々の便利となりますので非常に良い計画でありますので皆様何卒御賛同願います」と沿線住民の公益を強調し、農地委員会に承認を求めた。村長自身が駅建設予定地を含む犬熊の有力者として換地提供者であったことは先述の通りである。そして農地委員長も「耕作関係、地主関係ともに異議がない」ことから農地委員全員に承認を促した。委員会の様子が変化したのは、その直後からである。

Y委員：農地委員は政治性をもってはいけなから、これは結構と考えられる。

T委員：計画は結構であるが、問題が大きいのですぐ決定してはまずいと思うので明日18日の決定にしたいと思う。

M委員：会社では良い返事をお聞きしたいと言っているし、公益上、広範囲の人の利益になることから本日決定願いたい。

T委員：この問題に反対するものではないけれど、本日は承認するが、明日11月18日付けで承認としてもらいたい。

（「承認」が2回使用されているのは議事録通りである。筆者）

議長：只今T委員より18日付として只今承認との意見がありました。Tさんそれで宜しいですか。皆さん宜しいですか。

こうして議事録には全員賛成の旨が記されている。ではこのときの賛成は何に対するものだったのか。実はここにあった2つのくいちがう受け止め方に、これ以降の農地委員会審議における紛糾の芽があった。すなわち議長はじめ犬熊、桜沢の農地委員が「本日承認」に賛成したのに対してT委員は「明日付承認」に賛成したのである。そして同じく第20回農地委員会の延長として翌日開催された審議では、この件に関し「停車場関係は本日付」という議長の一言が議事録に記されたにとどまっている。しかしこの延長審議は、T委員によれば「17日(11月)の委員会の動きが気に入らない。18日付として承認決定し18日には四委員の欠席の折決定さ

れたのは遺憾でありました」(12月2日第22回農地委員会での発言)という波乱含みのものであった。

駅建設問題をめぐる村内動向を直接伝える資料はないが、農地委員らの発言から明らかになるいくつかの点は次のようである。まず、この話題は、村政問題を部落間の協議で調整・解決する場となる村会協議会で取り上げられていたものの、とくに村会で問題化するほどの局面には至っていなかった。そうしたなかで電鉄側があげた駅建設候補地を含む桜沢、大熊の2部落では、この計画に呼応して「停車場建設推進委員会」を結成し、土地関係の調整活動を進めていた。その成果が先の農地委員会での換地報告である。この2部落の農地委員らにとり、この報告は農地委員会でも承認されるはずであった。しかし農地委員会において委員の間で問題が動き始めた。それが先にみた20回農地委員会においてのことであった。追って11月22日に村会協議会が開催された。ここから村全体を巻き込む紛糾が始まる。電鉄から支払われる補償料も問題となり、新たに「停車場中央設置委員会」が組織され、村の中央部に駅建設を求める動きも出てくる。これについてS委員(大熊)は一応賛成の意を示しながらも「耕地が良質なので関係耕作者は全部反対である…現在の停留所を動かすことになる。これは第一日野村が反対する」等、中央設置の問題点を指摘している。S委員は「北部で…紛糾せしめたのは指導者が悪かった」とも述べた。確かに大熊、桜沢(南部)では耕作者間の合意形成に成功している。加えて隣村・日野村への配慮を示す等、かえって南部における指導性の高さを誇示する言い分ともなっている。

こうしたなかで農地委員会自体が北部と南部の地域対立の様相を色濃くしていった。先の農地委員会における全員賛成の「承認」を堅持する南部に対し、北部からは再審議要求が出された。北部農地委員らは県への陳情も行った。県は調査員を派遣し、延徳村農地委員会に対し「大変村内事情が難しくなったので、これまでの許可は保留」との見解を示した。ただしこの陳情については、農地委員会の総意ではなく、「全部の委員に相談しては出来なかった」とY委員は説明している。県の調査に議長(O委員)は立ち会っていない。そして11月28日に開催された21回農地委員会は提出された議題55号「停車場敷地潰廃再審議請求」の当否をめぐる議論に集中した。再審議を請求した理由は、Y委員によると概ね次のようになる。すなわち「もちろん委員会は村会に動かされるものではない」が、「村会のみでなく村全体の問題となってきたので農地委員会も耕作関係だけを処理したと言っておられなくなった。…いくら政治性があったはならないと言っても…村内の円満を犠牲にしてまでも我々が認めた前の意見で決定されては困るので提案した」。この場合、論点は農地委員会の政治性の有無および社会的立場に要約されるであろう。

議事録にはすでに引用した部分以外にも「政治的」あるいは「政治性」という言葉がたびたび用いられている。それは端的には「農地委員会は独立庁でありますのですべて法的に行かねば成りません。農地委員会は政治に介入してはならない」(A委員、南部)との意見が示すように、「政治性」があっても「政治的」であってもならないという主張に貫かれている。しかし一方、農地委員会は公権力の裏打ちにより、ときに村会以上の権威を有し、かつこの権威は農地の買収・売渡しの実績を重ねることにより改革過程の進展とともに実質的に高まった。したがって農地委員会の承認対象に政治的な裏のある事項が持ち込まれた場合、その事項のうち農地改革法の枠内にある問題だけを処理して承認しても、事実上そのまま政治的裏を是認するばかりではなく、当該承認事項が権威と正当性を獲得することを容認することになる。「我々がその敷地

を承認した時になってからこんな問題となるのは全く遺憾千万」と議長・O委員長は憤るが、むしろこの承認が行われたからこそ問題が出現したという論理に議長は気づいていない。別言すれば、農地委員会の社会的立場自体が承認対象に伏在していた政治性を表に引き出す効果があった。駅建設に伴う農地潰廃および耕作権移動の承認は、直接には駅の位置を決定するものではなかったが、対象自体が駅の位置を前提としている限り、駅の位置の正当化にまで帰着し得る。Y委員による再審議要求にあった「我々が認めた前の意見で決定されては困る」という理由は、一定の妥当性をもつのである。このことは半面で、むしろ農地委員会が農村の社会的・政治的磁場を離れては存立しえないことを改めて浮き彫りにしている。農地委員会はその社会的立場によって、政治性あるいは政治的なものからも自由ではありえなかったのである。

一方、再審議の必要を認めず先の承認の事実を押し通そうとする南部の委員にもそれなりの根拠があった。第1に、「農地委員会のあり方は土地関係さえ旨く行って耕作農民に不利でなければそれで良い。位置とか何とかいうのはもう政治性が含まれているので農地委員会を政治的問題の渦中に持ち込みたくはない」とするS委員の発言からは、農地委員会の業務ないし権限の範囲という問題が浮上してくる。むしろ自部落が駅建設位置となる委員の発言として、位置問題には論及したくない意図も読みとれる。しかしそれはともかく、政治的であってならぬとすれば、農地委員会の非政治的あり方の具体的内容が問われるのであり、そこで「土地関係」に限定しかつなかでも耕作農民重視というS委員の発言は傾聴に値する。これにより建設予定地は、農地・耕作者関係としてのみ農地委員会の業務・権限対象となり、その他の属性が捨象されることになる。そしてこうした限定も、政治的環境のもとに非政治的であらねばならない農地委員会が選ぶ1つの立場であった。関連する発言としては次も参照できる。

A委員：農地委員としては法の精神によって十七日十八日は決定したので、これは委員本来の姿であった。その後政治に巻き込まれてもつれを来したので本来のすがたになれば結構であると考えられる。

M委員：内容的に耕作者が不利であるとか土地が上等地であるからとかというような確固たる理由でなければ再審議の必要がないと思える…。

農地・耕作者関係への限定は、農地委員の部落代表的性格の強化に結び付く。農地潰廃および耕作権移動の調整等実務処理は、農地委員会の承認に向け各農地委員が自部落について行っているからである。先の20回農地委員会でY委員が換地の進捗状況について大熊のM、S委員に説明を求めていたのも、農地委員会の事実上の自部落担当制に基づく自明のやりとりであった。しかし自部落担当制は場合によっては他部落不干渉主義といった農地委員会における亀裂を創出する素にもなることは、次のやりとりが示す通りである。

K委員(新保)：T君の家で駐車場ができることを初めて聞いた。それから関心をもってごく良いことだと思っていたが、しかし南部の同僚からは何の話もなかった。推進協議会とかで話が進んだと思えるが、農地委員の諸君がその協議会に入っておられるのに連絡がなかったのは明朗性が欠けており私は大変不満に思う。この意味からして再審議が適当と思える。前回の承認は誤りである。

S委員(大熊)：駐車場関係で事前に連絡しなかったことは新保部落の方にご迷惑がかからないので別にご相談しなくても我々で処理できる自信があったからで特に秘してやったというようなことはないので全部決まってから了解願えば結構と考えたからであって、換地関係について他部落からとやかく言われる必要はないと考えておりま

す。耕作者は全部納得しているのであって、条件の悪い耕作者には倍も三倍も換地をやったので今では喜ばれている程であるから今更とやかくいわれては困ります。

本村では、農地調整が基本的に部落完結の自律性をもって処理され、特別の問題が発生しない限り他部落の委員もこれを承認するという相互合意が農地委員会の運営方法として成立していた。おそらく駅建設問題が浮上しなければ、この地域合意は亀裂することはなかったであろう。しかし亀裂は発生した。そしてこの亀裂に、他部落不干渉主義を主張する南部農地委員のあり方をみることができる。またこの意味で、再審議を拒否する根拠の2つ目として、農地委員会が元来備えていた部落代表者制をあげることができる。

さて農地委員会で平行線を辿る2つの主張は、結局、賛成6人と反対5人の挙手により再審議に決定となる。このうち反対は大熊3人と桜沢2人の農地委員であった。ここでもまた、農地委員の南部・北部別人数構成における差異がそのまま、この多数決による決着の場に持ち込まれている。村内対立というより部落間対立が、ここでいよいよ高揚したといえよう。「北部が全部公職を辞」とするという話しさえ出現する有様であった。再審議は12月2日の第22回農地委員会で行われている。主張は依然、平行線のままであった。当日午前中に来村した県農地課長にこの件の報告を行っており、この段階でも県とのかかわりもまだ切れていない。一方、「全村挙げての紛争」もますます高じるなか、村に「村会特別委員会」が設置されることになった。農地委員会の再審議では、北部の委員が今後特別委員会によって処理される線にまかせるという意見を繰り返し提出する。しかし南部側は先の承認を堅持する姿勢を崩さない。最後は、会長の「前の承認決定と何が変わっておりません。その他の政治的問題にふれたくありません」という極めて曖昧な発言で終わっている。しかしこの第22回委員会以降、駅建設問題は二度と再び議事録に現れることはなかった。ちなみに、次の12月17日開催の委員会に、会長を含む南部3人の農地委員は欠席した。議事録記録者も交代している。農地委員会が激しく揺れ動いた跡が窺われる。

こうして農地委員会から駅建設問題は姿を消す。このことは1つに、問題処理の場が村会特別委員会に移行したことを示している。もう1つに、その後11月17日の「承認」が否定されることも、変更されることもなかったことを示している。新たな農地潰廃および耕作権移動が発生したとすれば、改めて農地委員会の承認が必要とされるから、何らかのかたちで議題となったはずだからである。そして駅は、大熊と桜沢にまたがる電鉄が当初に要請した位置に出来た。この結果からみれば、問題の承認が白紙に戻ったわけではなく、事実上は農地委員会における承認があの段階で保留されたとみるべきであろう。南部の農地委員らの活動に即してみれば、村農地委員会という壁は乗り越えられなかったが、結果的には地域利益導入は果たされた。しかし農地委員会において農地委員の合意形成が果たせなかったという事実は残る。この事実は、次のように問題を整理することを通じ、農地委員会自体の特質にも内因があったとみることができる。

第1には、農地委員会において終始貫かれた構成員の部落代表的性格があげられる。これが、農地改革業務で必要不可欠とされる末端部落の農地所有・耕作・利用などの調整に適合的な人材登用法として、改革の円滑な遂行に対し極めて有効な機能を果たしたことは基本的に認められるべきであるが、本件が示したのは、ひとたび部落間の対立が発生すると委員会そのものの機能不全の発生源となるという事実である。部落間の対立は、それが改革事業の核心部分に起因するものでなくとも、農地委員会の存立基盤そのものの亀裂に直結した。村会特別委員会と

いう村の他の機関に問題解決を託したことは、農地委員会による権限行使の部分的放棄である。しかし委員会正常化のためにはそれを選択せざるをえなかった。農地委員会はそもそも部落相互間の地域的合意なしには成立しえなかった。農地委員の部落代表的性格とは農地委員会が必要とする地域合意システムだったのである。むしろこの合意が常に円滑に行われるとは限らない。北部からの再審議要求は南部が提起した合意事項に対する反発である。しかしこれも地域合意システム自体を崩す性質のものではない。それは再審議要求を通した多数決の内実が特定部落間の結束であったことに示されている。こうして暗礁に乗り上げた地域合意は、合意不能な対象を放棄する以外に農地委員会業務続行の途はないという結果をもたらした。

第2には農地委員の保守的政治性をあげることができる。この一件で農地委員会が村政問題の渦中にいるという認識を示した北部の委員に対して、南部の委員は農地委員会の非政治性を主張することにより、改正農地調整法第4條の適応という法的措置行為の枠内にとどまると同時に村政問題の圏外に委員会を置こうとした。この南部委員の方法は非政治的といい得るであろうか。むしろここには、自部落に発生した駅建設計画を村レベルの議論の俎上に乗せることを回避しようとする者たちの政治的判断が、彼らの中枢が農地委員であることをもって農地委員会の非政治性という盾を引き出したという、南部委員の部落利害に立脚した政治性があったと考えられる。駅建設位置が地域住民の公益に基づく電鉄の客観的に妥当な提案であったとしても、村内が紛争化したことは事実であり、この村政問題をそれ自体として解決することが、南部委員がこの政治性を脱却する方向であった。また農地委員のこうした政治性の払拭によってこそ、農地委員会の非政治化が可能になったはずである。しかし南部委員は自らの政治性を不問に伏したまま、農地委員会運営に他部落不干渉の論理を持ち出すことで駅建設問題を村政問題とすることすら拒否した。こうして南部委員は部落代表的性格を一面的に硬直化させる一方、農地委員としての自己改革の途を絶った。そのあり方を基底で支えたものは部落利害に根ざした保守的政治性であったとみることができる。この一件で農民組合は何ら有力な動きを示さなかった。問題が階級・階層問題ではなかったことが示唆されている。農地改革法は委員会の業務内容を厳格に規定したが、村内諸機関（村会など）を含む農村社会との関係までは規定しなかった。だが場合によっては農村社会における農地委員会のあり方が問われることがあった。それはまた農地委員が直面した自己改革の機会でもあったはずである。

III 隣接町村特別地域指定と農地委員会 一埼玉県入間郡大井村の事例より一

第1次農地改革案では隣接町村在住の地主も在村地主と規定されたが、第2次農地改革はこれを否定し、唯一「生活の本拠」である市町村に居住する地主のみを在村地主とした。これにより農地委員会にとって、自村の小作地を所有する隣接町村居住の地主は不在地主となり、その農地は強制買収の対象となった。この変化は、農地委員会の管轄区域を自村内の農地とする範域限定を明確化するとともに、改革実行過程における他町村との調整の必要性を大幅に縮小させることで、農地改革が市町村単位で地域完結的に遂行される有力な条件となった。調整が不要になった不在地主の農地買収が、農地委員会にとり最も処理しやすい業務となったことは、一般に、改革実施過程に入り最初に着手されたのがこの買収業務であったことに示されている。しかし村外地主に生活の本拠に即して機械的に不在地主概念を適用することは、農地委員会に別の問題を課する一面もあった。村域を越えて隣村に所有地を持つ自村民が一定の層を成し、

しかもそれが寄生地主の土地拡大の結果というより、村域近くに常習的に小地片を散在させている場合、これら小規模土地所有者が不在地主となることは、単に個別土地所有者の利害を超えて村民の利害に関わる問題となる。当然それは居住村内の農地所有権・耕作権移動にも影響が出る。そこで農地委員会も問題を等閑視できず、隣村所有地調整という課題が発生する。しかし隣村の側からみれば、当該農地は繰り返すまでもなく機械的処理可能な不在地主所有地に他ならない。事は自村農地委員会の一方的な要求となる。ところがこの要求については、自創法第3条第1項第1号が定める隣接町村特別地域指定という法的手段があった。本来、農地改革を徹底化するために設けた不在地主の規定が、派生的に隣村所有地調整問題を発生させるとともに、この処理手段もまた改革法のなかに準備されていた。

当該規定によれば、隣接町村の一部農地を自村の農地とみなすことが一定の条件で認められる。この申請は47年の3月から5月に限定して行われたが、この改革初期段階では一般に、農地委員会が不在地主の農地買収に取り組んでいる。つまり隣接町村特別地域指定は厄介な在村地主の買収に先だって、事前に町村間の特殊な地域調整問題の解決を図るという準備的位置を占めた⁽¹⁴⁾。これにより「市町村農地委員会が都道府県農地委員会の承認を得て、当該市町村の区域に準ずるものとして指定した」「隣接市町村の区域内の地域」を農地委員会が自村の管轄区域として処理することができた。だがこの特別の指定が承認されるには、隣接町村の農地委員会の同意を必要とし、しかも指定対象となる範囲は「社会経済的沿革によって特に必要のある例外の場合」に限られ、その「区域は字の程度に限る」という制約もあった⁽¹⁵⁾。このような厳しい条件が付されたのは、この規定が悪用されれば、本来、不在地主として買収対象となるはずが在村地主と認定する脱法行為に利用される危険性すらあったからである。行政当局も「極めて例外的なものしか認めない方針」で臨み、実際に承認を受けた市町村農地委員会は29都府県に散在するだけで、「北海道外16県では1件も承認していない」⁽¹⁶⁾という実態であった。農地面積にすると、全国で2875町に過ぎない。しかしこのことは、承認申請が少なかった実態の反映とは考えられない。すぐ後にみる埼玉県下の本事例が示すように、隣村の同意が得られず申請が実現しない場合が少なからずあったとみられるからである。

この地域指定申請に関する個別事例分析は極めて少ないが、判明する千葉県の上事例は、道路1本隔ただけで住所が他町村に属する「不在地主」が、県農地委員会への訴願にもかかわらず在村地主と認められなかったというものであった。千葉県で承認されたのは、安房郡西条村と香取郡八都村の2村の申請のみである。西条村では「生産的経済面」だけでなく「社会的にも交通上よりみても」当村と「密接な関係があることが判明した」土地が承認された。また八都村の場合も、隣接村の一部農地の所有者、耕作者のすべてが八都村民であり「社会的交通的面からみると、むしろ八都村に關係の深い耕地である」ことが確認され承認を受けている⁽¹⁷⁾。詳細は不明であるが、これらよりみて地主の個別的要求では認められず、一定の面的広がりをもって町村間の境界付近に所在し、複数村民による農地の所有あるいは出作・入作の耕作実態の裏付けがある「社会経済的沿革」の事実を必要条件として、特別地域指定申請が承認されたとみることができる。ただしそれが十分条件ではないことは、この事実をみとめれば改革管轄農地を減少させることになる隣村農地委員会による承認を必要とするからである。

ところで行政村域については、当時の状況とりわけ戦時下に応召や徴用などにより親類・知人を通じて他町村の農地を一時的に耕作することが珍しくないという状況下で、土地所有にとどまらず耕作農民の経営実態はそれを越えて広がっていた。そこで、こうした一般的な出入作

表2 隣接市町村内の区域指定実績（全国）

	自作地	小作地	合 計
A 指定農地面積(町)	1744	1131	2875
B 出 作 面 積(町)	100949	126931	227880
A / B (%)	1.73	0.89	1.26

注) Bは1941年の統計による。

資料) Aは農地改革記録委員会編「農地改革顛末概要」233頁

Bは農地改革資料編纂委員会編「農地改革資料集成」第2巻1159頁

関係の広がりの中なかで、隣接町村特別地域指定の持ち得た比重に一応の見当を得るために、ここで仮にこの指定実績を戦時下の出・入作の実態と対比してみよう（表2）。戦時下の出・入作が自作地よりも小作地において多かったにもかかわらず、指定承認実績面積の方は全体のほぼ6割を自作地が占め、かつ戦前出・入作面積と指定承認実績面積を比べても小作地よりも自作地の方が多いという傾向をとらえることができる。戦時下の出・入作については多分に、当時の労力不足による一時的賃貸借の増加が村の中心部ではなく村境周辺の隣接町村内の耕地で進んだ結果ではないかと推察されるが、農地改革期においてはとくに小作地の場合、不在地主の在村地主化という改革事業の核心部分に直接抵触する問題を含むために、小作地の指定承認が厳しく制限された事情が、結果的に自作地が多く承認される傾向を生んだと考えられる。しかしともかくも指定申請承認の実績が全国的に極めて少なかったことは改めて確認できる。ではこうした承認実績が、それに至る農地委員会の申請のどのような不成功事例を振り落とした結果なのか。この点を大井村について検討していこう。

大井村は埼玉県南西部に位置する都市近郊の畑作農村であるが、その行政区画は極めて複雑な形状を示し、とくに川越街道が貫通する村の東側は隣接する鶴瀬村や福岡村と相互に凹凸状に深く入り込む村境を形成している。なぜ、このような複雑な村境となったかを十分明らかにすることはできないが、地元農民からの聞き取りによれば、旧川越藩政下において川越街道道普請のために多くの労力を動員させようとした助郷政策によるものという。この入り組んだ行政区画は明治期以降、一般に推進された町村合併の手も入らず、結局修正されないままに農地改革期に及んだ。そのため改革を迎えて、多くの他町村民が大井村内の農地を所有・耕作し、これと同様に大井村民の多くが隣接町村の農地を所有・耕作するという実状を示していた。とりわけ隣村鶴瀬村の勝瀬部落の茶立久保や中沢は、本村の亀久保部落と苗間部落の間に深く入り込んだ短冊状の土地で（図）、その大部分は永い間にわたって慣行的に大井村民によって所有・耕作されてきた「社会経済的沿革」がある。大井村農地委員会が、この地域の一部（茶立久保の約7町）を隣接町村特別地域に指定し、県農地委員会に承認申請を行うとともに、鶴瀬村農地委員会にも同意を求める活動を開始したのは1947年4月10日のことである⁽¹⁸⁾。大井村農地委員会は同時に、自村の一部農地との交換分合を提案し、鶴瀬村農地委員会に同意を求めている。この提案は複雑な村境に起因する出作、入作の解消を目指すという意味で、大井村側の積極的努力を示すものがあった。そして鶴瀬村農地委員会からは最初「同意する」旨が伝えられた。しかしこの同意から約1か月後、次のような回答が再送付され事態は逆転する。

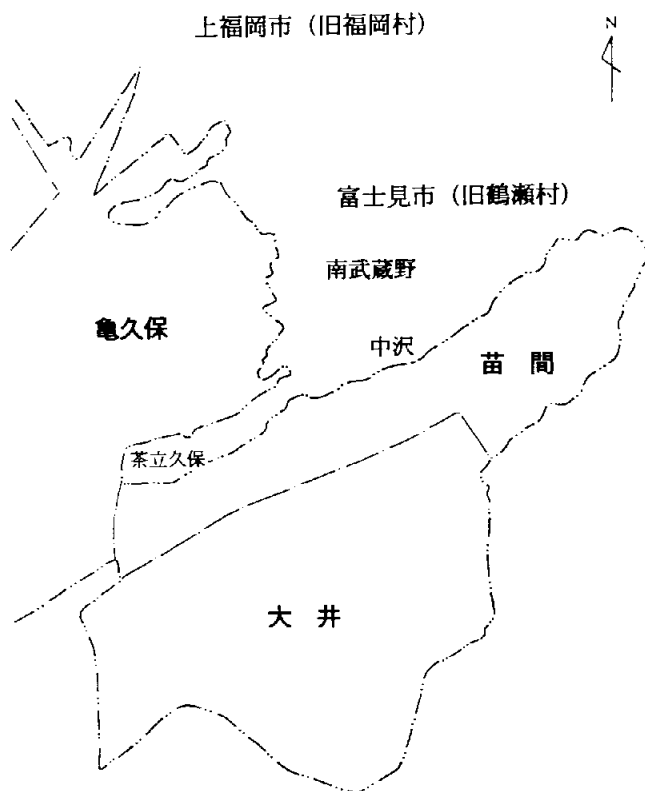


図 隣接町村特別地域指定対象区域

資料) 埼玉県大井町史編さん委員会「大井町(村)における農地改革」
(大井町史料集第36集) 1985年

昭和二十二年五月二十八日

鶴瀬村農地委員会

大井村農地委員長殿

特定地区(鶴瀬村大字南武蔵野, 中沢, 茶立久保) 指定の件回答

表記の件に関し鶴瀬村農地委員会を五月二十四日に召集し議案として提案せるが, 地元(勝瀬の委員)の発議により地元民の希望を聴取してより十六回委員会に応答することになっていましたが, 地元民の反対があるので五月二十八日の鶴瀬村農地委員会において同意せずと決定す。

右のように回答致します。

文面は, 逆転の理由に地元・勝瀬部落の反対があったことを明確に伝えている。では一度は同意した回答になぜ勝瀬部落は反対したのであるか。これについては, 実は途中で申請内容が変化するという経緯があった。すなわち当初同意が得られた時点では, 茶立久保の約7町だった指定申請地域が, その後, 中沢, 南武蔵野へと拡大し, 最終的に同意が得られなくなったとき, 申請面積は31町余(表3)となっていた。そこでまず茶立久保の指定申請農地をみると, 一人当たりにすれば平均3反余と小規模ではあったが, ほとんどが大井村民の所有地である。このうちの6割程度は小作地であるが, すでに述べたように長年にわたる大井村民による耕作

表3 隣接町村指定面積の内訳

(反、人)

区 域 名 (鶴瀬村大字 勝瀬内の字名)	地 目	農地面積			農地の所有者			
					本村内居住者		他村居住者	
		自作地	小作地	計	人数	面 積	人数	面 積
中 沢	畑	31.28	8.17	44.66	7	44.66		
茶立久保	畑	26.53	45.05	72.23	21	65.67	3	6.56
南武蔵野	畑	84.75	34.98	198.05	31	112.84	39	85.21
		142.56	88.2	314.94	59	223.17	42	91.77

注) 農地面積には共有地等も含まれており、これは大井村民に利用されていた。したがって、農地面積計には自作地と小作地以外も含まれている。

資料) 大井村農地委員会「農地委員会会議録」

歴があったから、この小作地耕作者もほぼすべてが大井村民であったとみることができる。実際この辺りは民家がなく、勝瀬部落よりも大井村の亀久保・苗間部落の方に近接していた。通作するうえで、大井村民の方が遥かに近く、農地利用・管理からみれば当地は事実上大井村の一角を為していた。まただからこそ申請に同意が得られた。では中沢の申請農地はどうであろうか。ここでは所有者全員が大井村民で、かつ自作地が圧倒的に多い。中沢に限ってみれば、この地区についてはそもそも隣接指定地域の申請をする必要があったかという疑問さえ成り立つ。つまり、その耕作実態により、ほぼそのままの状態で大半が大井村民の所有地という状態を維持できるからであり、またもともと自作地については、所有者が大井村民であろうと鶴瀬村民であろうと農地買収の対象外である(ただし自作地保有限度内の条件がつくが)。しかし小作地については事情が異なる。指定申請が承認されれば、小作地の村外所有者は在村地主と認定される。この点に、「生活の本拠」ではなく農地委員会の管轄区域の変更(拡大)に依拠した地主の不在・在村決定という隣接町村特別指定の1つの軽視できない意味がある。もちろんこの指定は、地主の在・不在の認定を目的とするものではない。しかし実際には指定申請に認定を受けることで在村地主となった土地所有者は隣村農地委員会の強制買収から逃れ、当該農地は自村農地委員会による在村地主貸付保有限度等調整可能な農地に組み入れられることになる。場合によれば、在村地主貸付保有限度(本村では9反)を超える小作地を大井村農地委員会が買収し大井村民に売渡すことにより、実質的に改革事業の対象面積の拡大に帰結する。一方、隣村農地委員会からすると、不在地主のままであれば自村の買収面積に繰り入れられる。また仮にその小作人が自村民であれば当然、申請には同意しない。ここに農地確保をめぐる農地委員会間の確執も発生し得る。したがって、同意を得た茶立久保についてはそもそも鶴瀬村農地委員会ひいては勝瀬部落による利害関心そのものの成立の余地がなかったといえる。

この件における不同意の焦点は、専ら南武蔵野の申請地の実態にあった。土地所有関係の内容は不分明な点も多いが、茶立久保から中沢を経て南武蔵野に至る申請地をほぼ同じ内容すなわち大井村民の所有・耕作地という裏付けのある土地とみなすと、自作地と小作地を合わせて12町程度となる。これに対して申請面積は20町弱であり、ここに8町程度の非農地の存在が浮上する。聞き取りによれば、そこには共有の原野や平地林等が散在し、これを薪炭、肥料等の補給用に大井村民が利用していた。つまり非農地も大井村民の農業生産の一環に組み込まれた

有用地となっていた。しかし所有者をみると20町弱のうちの8町6反弱は鶴瀬村民である。残る11町3反弱の大井村民所有面積は約12町の農地面積とほぼ重なっている。これらの点より、鶴瀬村民は土地を所有していたが、それを非農地のままいわば放置し、それを大井村民が利用するのにまかせていたという実態が浮かび上がってくる。この場合の隣接村指定とは、大井村が自村民の所有・耕作・利用実態に基づいて申請したということになる。一方、鶴瀬村の不同意とは所有権の喪失を拒むという意図に発したものとなる。結局、この不同意により、大井村農地委員会は申請を断念するのだが、もっともそうであっても大井村民による鶴瀬村の一部土地の所有・耕作・利用に大きな違いはない面は無視できない。平地林や原野がこれを境に急に農地になるとは考えられず、また小作地3町5反が鶴瀬村農地委員会の管轄に入ったとしても、通作慣行上、それら小作地は大井村民耕作者が譲渡を受け得るからである。こうしたなかで実は農地委員会こそ、次のような入作・出作地の買収・売渡の実態のなかで、一層利害関心があったと考えられる。

何よりも、大井村農地委員会がこの指定申請に成功していたとすれば、小作地8町8反余と非農地8町弱を合わせて約16町8反の土地を事実上の自村買収面積に付加することができたことが改めて留意されなければならない。当時の一般状況として敗戦直後の農村は引き上げ者、復員者などで人口が急増する一方、食糧供出とも相まって、農地は絶対的にも相対的にも不足していた。そのため当時の農村は農地拡大にむけて土地開墾要求をもち、その傾向は耕地の狭小な山村においてとくに強かった⁽¹⁹⁾。だが農地の不足は開墾の余地が小さかった都市近郊農村においても同様であった。武蔵野台地の一角を占める大井村は南北約3km、東西約5kmの小村で、堆肥給源としての平地林はあったものの開墾の余地は限られていた。しかも、小作地を耕作する他町村からの入作者が多く存在していたため、農地委員会は自村民だけでなく他村民にも多くの農地を売渡さなければならなかった。売渡しを受けた農家総数は386戸であったが、そのうち村外の買受人数が78戸(20.2%)にも及んでいる。村外の買受人は約半数が2反未満の零細な売渡しを受けたが、5反以上も10人いた。なかには1町以上の売渡しを受ける者も2人いた(表4)。一方、改革前後における村内の経営規模階層の変化をみると、農家数の増加のなかで、上層農の減少と下層農の増大が進み、とくに5反未満層が著しく増大している(表5)。改革による零細自作農の大量創出は、上層農の激減とともに農家数そのものの増大によっても条件づけられていた。農地改革期の大井村は明らかに絶対的な土地不足に見舞われていたのである。こうしたなかで特別地域指定申請という法定手段に着目したのは当然、それが大井村民

表4 村内外別農地買受け人数

	大井村	他町村
1反未満	62	21
1～3反	120	32
3～5反	68	15
5～7反	29	5
7～10反	18	3
10反以上	11	2
計	308	78

資料) 大井村農地委員会「売渡代金一覧表」

表5 改革前後における経営規模階層の変化

	5反未満	5反～1町	1～2町	2～3町	3～5町	計
1941年	103	95	145	56	13	412
1949年	139	117	158	54	6	474
増減率						
41～49年	35.0%	23.2%	9.0%	-3.6%	-53.8%	15.0%

資料)【大井村勢要覧】(1941年),【農地改革実績調査】(1949年)

の所有・耕作・利用という裏付けのある「村の土地」拡大の途と考えられたからである。またその意味では、この申請は村の困難を少しでも緩和しようとする農地委員会の努力の現れでもあった⁽²⁰⁾。

しかし土地不足は多かれ少なかれ農地委員会一般が遭遇していた問題であったといえよう。特別地域指定に必要な「社会経済的沿革」を裏付ける土地所有・耕作・利用実態にはさらに、当時の緊張を孕んだ農民相互の土地確保欲求という生々しい現実的裏付けがあった。指定に隣村農地委員会の同意が不可欠だったということは、隣村もまたこの現実を抱えており、そのうえで同意するには当該地が「村の土地」全体の利害範囲外にある必要があった。鶴瀬村農地委員会が自村民の耕作・利用地でなかったにもかかわらず、大井村農地委員会に同意しなかったのは、みすみす土地を手放す愚を避けようとしたからであろう。そうすることで当該地利用の展望は未確立であったとしても「村の土地」を守ることはできた。隣接町村特別地域指定に、こうした土地確保をめぐる隣村農地委員会相互の綱の引き合いという一面があったことは否定できない。農地委員会にとりこの特別地域指定とは、関係する両村ともに階層・階級問題とは別の改革事業のなかで出現した地域問題であった。

IV 地域経済利害と農地委員会 一長野県南佐久郡中込町の旧軍需工場用地解放問題一

現在、JR小海線北中込駅の西側に広がる工場や畑地は、戦時下の1943年3月に地元農民から軍需工場用地として津上安宅製作所(当時の正式名称は津上工学工業株式会社。以下では津上製作所あるいは単に会社と記す)が軍および県の公権力を背景に軍需工場用地として強制的に買い上げた土地である。中込原と呼ばれるこの土地は、工場用地となる以前は、主として桑園として利用され蚕種生産に適する桑を産出してきた。津上製作所が買い上げた土地⁽²¹⁾は町内耕地の約5分の1に当たる16万6800坪(55.6町)におよぶが(表6)、この土地の大部分は戦時末期から始まり戦後さらに強まる地元耕作農民の土地解放運動、それと連携した中込町農地委員会の農地買収により2度にわたって解放される。とくに2度目の解放に際しては、会社側のほか、町内の商工業者、町会関係者、周辺町村が強力な解放反対運動を展開し、県や軍政部をも巻き込んだ社会問題に発展する。以下、その過程をみていくに当たり、本事例の理解を容易にするため土地買い上げから農地買収に至る経過の概要をあらかじめ表7に掲げておく⁽²²⁾。

表6 工場解放農地の内訳

A. 1945年11月23日現在		(町)
町内耕地面積計	(a)	270.6
内、自作地		94.3
内、小作地	(b)	176.3
B. 工場所有地		(町)
合 計	(c)	55.6
	(c/a)	(20.5%)
内、工場敷地		13
内、貸付地	(d)	42.6
	(d/b)	(24.2%)
第1次解放面積		33.5
内、石神地区		20.8
内、その他		12.7
第2次解放面積		9.2
内、石神地区		1.7
内、その他		7.5

資料) Aは「農地等開放実績調査」

Bは佐久市志刊行会「昭和二十六年一月二十六日

中込原津上工場用地返還記録」

表7 中込原津上工場用地解放過程

年 月	主 な 事 項
1942 11	中込原農地買い上げの話が初めて地元農民に伝えられた
1943 3	関係耕地の所有権移転、工場建設着工
44 10	小作契約見直し（再契約の期限は45年7月まで）
45 1	豊川海軍工廠から工場へ機械疎開および行員派遣
3	工場周囲に柵を張り巡らせ、海軍名で一部小作地に立ち入り禁止区域設定
4	中込町農業会長から関係機関に対して、初めて解放要求の嘆願書提出
6	禁止地区内の農園地利用が発覚、町長、県及び軍関係機関に嘆願書
	工場側と2項目を協定
8	中込原信州工場用地返還運動再開
	町長、建設地以外全耕地の返還を要求
11	県農政課長並びに商工事務官に嘆願書提出、県が現場視察に来町
46 2	中込原津上工場用地返還期成同盟組合結成（以下、同盟組合と略記）
3	県の仲介で協定成立、同月17日に第1次解放の覚え書き交換
47 8	工場内の機械設備が占領軍に賠償指定を受ける
48 3	同盟組合、農地委員会と町長あて暫定地の農地買収請求書提出
5	同盟組合、暫定地の土地登記関係一切を農地委員会に全面依頼
9	農委、暫定地買収計画発表、工場側は異議申し立て書類提出
	農委、工場の異議申し立て棄却
	買収計画決定により町内の賛否両論が一旦に噴出
	中込町議会、津上製作所信州工場敷地買収保留に関する意見書を農委に提出
	中込町商工会、意見書を町長に提出
10	中込町青年団、津上製作所所有地解放に関し町会の取れる態度に対する声明書を発表、中込町壮年団、意見書提出、周辺7町村、農委に意見書提出
	工場、県農地委員会に訴願
11	工場、県農地委員会に訴願取り下げ書を提出
12	工場と離作農民と新協定締結

資料) 表6のBと同じ

1 工場敷地買い上げと農地解放運動の開始

中込原の農地を軍需工場用地として買い上げるという話が地元農民に初めて伝えられたのは1942年11月17日のことであった。地元農民にとってそれはまさに「寝耳に水」⁽²³⁾であった。買い上げ計画の発表・説明会には津上製作所重役、県地方事務所長、海軍関係者らが列席し、事前に事態を知らされていた町長以下、地主、自作、小作のすべての地元関係者が召集された。説明会の主旨は、①戦局の進展に伴う飛行機生産の必要性、②当地における飛行機生産用機械の工場建設、③工場建設に必要な土地提供の3点であった。この席上、地方事務所長は、「農耕地を軍需工場用地として提供してくれ。これは国家への土地の応召と思って貰いたい」と述べている。最大面積の土地提供を求められた石神部落の農民らは、当初、「同意できない」意向を示したが、これに対して地方事務所長は「食糧供出が義務であるのと同様に土地の供出も当然」、「これを承諾しない者は…非国民なり」と厳しく叱責した。地元農民らは事実上、選択の余地はなく、その場で216人全員が覚え書きに同意することを余儀なくされた。土地代金は表8に示すが、地元民はこれについても承認を強要され、小作人の場合は「離地料」さえ支払われなかった。地元農民は桑を除去し整地して会社側に譲渡することが義務づけられた。

説明会では、建設資材の確保が困難な折から工場完成までは、津上製作所が地元農民に農地を貸付けることが示された。小作契約の内容は、小作地、小作料の管理は11の農事実行組合が借り受け責任者として担当し、耕作者と連帯責任をもって生産確保に努めるというものであった。中込町農業会は各実行組合を指導・監督し会社側との連絡役を果たし、各実行組合は組合員に労働力数に応じて農地を貸付けた。小作期間は原則として1946年10月末までとされているものの、小作契約期限内でも「会社の都合により」作物の除去を命じることができるなど、会社側の一方的な内容であった。栽培作物も小麦、大麦、甘藷、馬鈴薯、大豆、人参、大根、午房、野沢菜、南瓜、長芋の11種類の食用作物が指定され、小作料は会社と実行組合の双方が立ち会って収穫量の2割という立毛分収比率で、これを公定価格に換算した金納と取り決められた。小作料率は低位であるが、小作権は不安定であった。離作者は優先的に工場従業員として採用するとされたが、工場完成の見込みが立たないなかでは、これも不安定な取り決めであった。こうした小作契約は会社と地元農民との間ばかりではなく、県当局、海軍関係部局、中込町農業会、農事実行組合など関係機関や組織の承認・介在のもとで取り交わされた。

こうして43年3月に関係耕地の所有権は津上製作所に移転されたが、工場建設は遅々として進まなかった。確かに工場の一部は建設され稼働したが、本工場は未完成のまま2年が経過した。それでも会社は44年10月に生産拠点を元の長岡工場からこの信州工場へと移し、飛行機部品等の軍需製品だけでなく工作機械や精密測定器の生産にも乗り出している。とくに飛行機

表8 土地売渡代金の内訳（反当）

	地 主	自 作	小 作
土地代金 1円50銭	○	○	
離 地 料 60銭	○	○	
抜根整地料 2円		○	○
収納金額	2円10銭	4円10銭	2円

資料) 表7と同じ

生産に欠かせないネジ転造盤は中島飛行機向けに出荷するなど軍需工場としての生産拡充が図られている。45年1月には、軍事省から建物の一部提供を命じられ、豊川海軍工廠から機械の疎開および工員の派遣を要請された。しかしこの段階ですでに当初の生産計画は大幅な変更を余儀なくされていた。一時は千人を超えた従業員は戦時末期には大量に解雇されている。こうした状況下で、会社側と地元農民との衝突が起こった。

津上製作所は45年3月、突如として工場周囲に柵を張りめぐらせ、海軍の名で貸付地の一部に立ち入り禁止区域を設け、この区域内で栽培中の作物を抜き取り道路工事に取りかかった。事態の急変は関係農民だけでなく町全体にも衝撃を与えた。会社側と関係農民との間で数日間にもわたり押し問答が続いた。この緊張のなかで町長が要求して開催された説明会で会社側は「この度、豊川軍需工場がこの津上工場に疎開してくることとなり、秘密の軍需工場となるため防諷のため立ち入り禁止の措置をとった」と釈明した。地元農民らはこの説明に納得しなかった。会社が海軍という強権力を利用し、耕作農民を追い出そうとしているとの疑念を強くもったからである。地元農民らは事実関係を明らかにする内偵活動を開始した。その結果、会社が大量の農機具と種子を工場内に搬入したこと、農業関係の技師を採用したこと、工場内の機械の一部を搬出したこと、45年4月に南佐久農蚕学校の生徒を勤労働員させ食糧生産に従事させたことなどが明らかになっている。会社が農園経営を意図していることを確認した関係農民らの活動は、その直後から土地返還運動へと発展していく。町長や農業会長も、県当局や海軍担当機関（関東信越北方軍需管理局長野管理部大佐）への陳情活動を開始する。45年4月12日に入込町農業会長から関係機関に対して、初めて次のような解放要求の嘆願書が提出された。

食糧不足の中何等の製品も生産せず広大な土地を所有していることは食糧増産にとって矛盾している。会社は…（昭和）一九年秋に協定した二十年七月までは地元耕作者に貸し付けるとの協定に反し麦穂を抜き取り農道を作るなどをしている。これは土地利用の目的を異にしており、軍需工場として矛盾した行為である…（後略）

この嘆願書には後段で「軍需工場として御使用の場合はいつたりとも提供つかまつる」との文言が付されているものの、未完成軍需工場が買い上げた所有農地の一部を当初の計画とは異なる目的に利用していることへの不満と会社の工場建設意思への疑念に満ちており、事実上、地元離作農民への農地返還を求める内容となっている。時局柄、大義名分には食糧増産を掲げてはいるが、その内実は戦時末期における「土地解放要求」に他ならず、結果的にみれば、このことがすぐ後にやってくる農地改革における土地解放へと連続していくことになる。嘆願書は6月にも町長から県や軍の関係機関に出され、会社が土地買い上げ時点で農林省と交わした使用目的の変更は行わないとする協定（耕地転換許可令による）に違反していることを強調し、土地返還を求めている。だが、この返還運動は戦時下において成果を挙げることはなく、返還が実現されるには敗戦を待たねばならなかった。ただし県や軍も食糧増産の必要性を認め、秘密工場建設予定地内の立ち入り禁止地区における農地の条件つき耕作を許可するという協定は締結された。

2 敗戦直後の土地解放運動（第1次解放）

敗戦を契機に津上製作所と地元農民の関係は大きく変化し、攻守所を替えることになる。敗戦とともに海軍と翼賛的行政権力の裏付けを喪失した会社は平和産業への転身を図り、工場用地返還要求の高まりを警戒し、運動の切り崩し工作の動きすらあった。一方、農民らも以前に

もまして運動を強化するが、この段階ではもっぱら石神部落によって展開された。この背景には、町内小作地の約4分の1を占める工場所有の小作地の6割近くが石神内の農地という実状がある（前掲表6参照）。45年8月28日の石神の耕作者集会では、改めて「解放運動を強化していく」ことを確認し、その後も耕作者集会を度々開催している。集会では「土地解放要求だけでなく…所有権獲得後の所有土地の運営」なども協議内容になっている。この場合、返還後の土地分割基準は旧地主・小作関係をそのまま適用するのではなく、自家労働力による自作可能範囲以外の所有を基本的に認めず、また農外就労により生計維持可能な者には分与しない方針が取られている。分割後の土地所有権の処分・売却についても、所有権移転に対する個人的理由は制限され、相互取り決めに基づいて行うべきことが申し合わされている。とくに小作地の場合は「当該地を耕作せる者への売却を原則」とし耕作者への先買権が確保された。家族労働力を基礎とする耕作者主義の立場にたち、解放後の農地所有権移動、耕作権確保を集团的に規制・管理しようとする構想があった。一方、石神部落は権現堂部落や上高地部落にも返還運動への参加を呼びかけている。敗戦当初には、両部落には「会社の扇動に同調する者もいた」（石神の当時の代表者K氏談）が、返還がしだいに現実性を帯びる過程で石神部落に同調する者が増えていった。しかし県経済部長の「組合をつくってはどうか」という呼びかけを契機に「中込原津上工場用地返還期成同盟組合」が結成されたのは46年2月に入ってからである。結成された組合は3部落の11農事実行組員約180人からなる（これは中込町の農家数の約半数に及んでいる）。もっとも、戦時下の土地買い上げ時の関係農民が216人であったことから判断すると、とくに権現堂や上高地には未加入者も存在していたのであろう。

ところで返還運動は石神部落を中心に次のように進められた。まず45年8月末から9月にかけて、県内の軍需施設（上田飛行場など）の処理状況を視察し、各地の対応を比較検討している。10月には町長に対して会社と正式に協議するよう申し入れる一方、県知事、商工大臣、農林大臣、マッカーサー元帥あてへの嘆願書の作成準備に取りかかっている（必要に応じて英文を添付）。嘆願書は戦時末期の陳情書とは異なり、「不要軍需工場用地は食糧増産に解放これあるむきは当然」と攻勢的性格を強めている。10月中旬には、会社側が農園経営を企図していることについて社内の人物（元農園課長）の証言も得た。またこの頃から石神だけではなく関係3部落の結束が徐々に形成され、町当局や農業会との連携性も深まっていく。11月11日、町役場で開催された協議会に参加した町長、町会議員、農業会長、地元耕作農民の代表者の決議文には「今回の戦争終結によりすでに買収目的は終了したるにより、食糧窮迫に悩む町民のため会社は速やかに元耕作者に土地返還を為すべし」とある。こうして石神から始まった返還運動は町ぐるみの運動へと発展していった。11月8日には耕作者代表者が町長とともに秘密調査の結果を携えて長野県庁に出向き、事態の推移を説明するとともに県当局に善後策を求めている。県との折衝はその後約4か月続くが、県の対応は戦時期と対照的に極めて好意的であり、経済部長も「軍需施設の解放は県内各地にあるが解放の申請は津上工場が最初であり、県としてもできるだけ努力する」と回答している⁽²⁴⁾。翌46年2月、関係3部落で結成された返還期成同盟組合は「確固たる決意のもとに右土地を農耕地として返還することを期す」との決議文を会社側に手渡した。3月に入ると、組合は県との交渉を有利に進めるべく、地元選出の国会議員を介して商工省や農林省とも直接折衝を開始し土地返還の正当性を訴えている。これら関係機関への働きかけは功を奏し、同月半ばに県の仲介のもと会社と組合との間で一応の協定が成立し、17日付けで第1次解放の覚え書きが交わされた。

この第1次解放は、戦時末期からの地元農民の土地解放運動が農地改革法の施行以前に実現されたという点で特殊な解放であった。会社側は、占領軍の「非軍事化」政策により、旧軍需工場の農地所有が存続の危機に直面するという一般的状況に加えて、農園課設置の発覚が、すでに戦時末期に犯していた違反とともに、工場建設予定の見込みを超える広大な戦時下の買収農地を実は持て余している事実を明るみに出した。第1次解放は、耕作農民の土地返還運動の成果という戦前からの連続面をもつ一方で、解放運動の実現には軍事工場の存在理由の消滅という転換を必要としたという意味では敗戦がもたらした非連続面も合わせもっていたといえよう⁽²⁵⁾。

こうして地元農民の活動は一応の成果をあげるが、全面的解放となると県当局も難色を示した。地元農民と県との交渉過程では次のような緊迫した場面があった。

経済部長：諸君はいか程の解放を望むのか。

地元農民：我らは工場の軒下までの還地を要望する。

経済部長：農民も商工業者も皆これ県民である。県としては双方良いようにしなければならない。終戦の結果、出征した各家には子弟も帰ってくるだろう。また外地に出ていた人達も帰るだろう。その時には耕地の少ないわが国としては、これらの人を就職させる工場もまた必要である。会社でも今後の計画があるそうだから、その計画による部面を考慮してくれ。諸君も県の立場を考慮し、会社の計画に条件を付けるから、それで承知して貰いたい。

この時期の工場所有農地の解放は農地部ではなく経済部が担当していた。県は工場の再開を、敗戦直後における農村人口の急増と耕地の不足への緩和策として期待していた。この期待が全面解放の制約となった。農民側はこれに反対したが、組合内部には問題の早期決着を求める意見も強く、最終的には県が示した調停案を受け入れている。その内容は、43年3月に買い上げた工場用地16万6800坪のうち約62%にあたる柵外の貸付小作地10万余坪を完全解放し、柵内の土地については、すでに建設された工場の敷地、道路及び引き込み線の土地を除く2万7500坪の農地を工場建設予定の暫定地と定め、2年後に工場が完成すれば会社側に提供し、完成しなければ地元農民に解放するというものであった。その際、新たな覚え書きを締結し、会社、地元農民、県、町、町農業会の代表者による「農工調整委員会」が設置され、同会が暫定地の監視、工場と地元農民との間の連絡・調整を果たすこととされた。そして工業も含む地域経済の復興・再建とのバランスという問題が、これに続く暫定地の第2次解放の是非をめぐる地域世論の争点として出現することになる。

3 第2次解放をめぐる地域諸利害の対立

1946年3月から2年後の工場柵内暫定地の解放には、県の仲介による協定（前述の「覚え書き」）とは別に、47年初頭に始動した中込町農地委員会による農地買収という新たな軌道が敷かれる。だが農地委員会はすぐには買収を開始せず工場建設の進捗状況を見守っていた。一方、返還期成同盟組合は工場建設が遅々としてすすまない状況のなか、48年1月19日、「覚え書きの期限内に工場の建設なきため解放運動を始める」と決意を固め、期限前日の3月31日、農地委員会と町長あてに農地買収請求書を提出する。暫定地は石神よりも権現堂、上高地の方が多かった。そのため組合の組織力は権現堂、上高地部落でも一層強化された。この農地買収要求を受けて農地委員会は暫定地の買収計画樹立の準備にとりかかる。しかし48年9月14日、自

創法第3条第5項第4号による買収計画が全委員の賛成で決定されると、今度はそれまで町内で潜在的に進行していた暫定地解放の反対論が一挙に噴出することになる。

まず工場建設の遅れについてみておこう。軍需産業から平和産業に転換した会社は、ミシン、ネジ転造盤、時計生産用機械などを製造していたが、47年8月、工場内の機械設備が占領軍に賠償指定を受けるという新たな事態に直面している。賠償指定は47年5月、総司令部に賠償局が設置されてから始まるが、その対象は戦時中の重要産業に適用され、航空機関係産業はその有力な1部門であった⁽²⁶⁾。この賠償指定のため会社は金融機関から工場建設に必要な融資を受けられないまま、48年1月には実質的に休業状態に陥っている。しかし会社は暫定地解放を回避すべく、町内の町会議員や商工会長、周辺町村の有力者に対して、「どんな企業でも暫定地は工場付随地として必要」と働きかけるとともに、暫定地の一部を他の会社（鐘淵通信工業）に譲渡する計画を発表している。一方、町内商工業者や町会議員のなかにも、敗戦後の地域経済の復興を商工業の再建に求める潜在的意向が強くあった。改革当時、中込町では商工業者の比重が極めて高く、農業就業者の割合は就業者全体の3分の1程度にすぎなかった（表9）。暫定地買収計画樹立の直後、商工業者の経済的利益を代表していた中込町会は議長名で次のような意見書を農地委員会に提出している。

津上製作所信州工場敷地買収保留に関する意見書

さきに津上製作所が工場敷地十万余坪を解放のうえ工場再建を期したるあと、その敷地の一部を暫定地としてその解放を保留してあったところ、この度、中込町農地委員会が右土地の買い上げを決定したことを聞き及びたり。然るところ、右保留土地は工場経営計画地にて、決定は工場維持運営を阻害すること甚だしく、かくては町多年の計画たる工場招致の方針にも相反し商工都市として発展は到底望むこと得ざるにつき、中込町農地委員会は上述の事情を洞察のうえ農家の耕作権の確立を図りたる後に土地買い上げについては工場経営安定をみるまでは保留すべき旨を申し述べたる也。

昭和二十三年九月二十日

中込町議会議長 小林文治 印

中込町農地委員会会長 柳沢敏一殿

これと同様の意見書は9月26日に、中込町商工会から町長あてにも提出されている。そこには「商工業者が商工都市としての発展を望むのは当然」との立場から、「農地委員会及び僅少耕

表9 中込町周辺町村の産業別就業人口（1947年）

	実 数 (人)			比 率 (%)			総 数
	第1次	第2次	第3次	第1次	第2次	第3次	
中 込 町	895	895	789	34.7	34.7	30.6	2579
野 沢 町	1387	1130	835	41.4	33.7	24.9	3352
白 田 町	981	414	572	49.9	21.0	29.1	1967
大 沢 村	783	98	92	80.5	10.1	9.5	973
平 賀 村	2047	328	275	77.2	12.4	10.4	2653
桜 井 村	597	62	106	78.0	8.1	13.9	765
前 山 村	812	77	98	82.3	7.8	9.9	987
岸 野 村	1734	195	198	81.5	9.2	9.3	2128

資料)「昭和23年長野県統計書」

作者の啓蒙運動を展開し恨みを千年に残すことなく津上製作所信州工場の残存土地及び鐘通工場の付随土地の解放を絶対に排撃し大中込町建設の第一歩を踏み出すべく町当局の善処を要望してやまない」との強い意向が盛り込まれていた。商工会にとり「問題の同工場土地解放は、工場としての立地条件を極端に悪化し、工場として全然価値なきものと化」すものであり、それは地域経済復興の一翼を担うべき工業の発展条件を殺ぐものであった。最大時で1000人を超えた工場の従業員が敗戦時には200人以下、賠償指定を受けてからは残務整理員63人にまで減少していた。この減少は、地元商工会にとり商業圏を賑わすはずの顧客・消費者の激減も意味した。「津上製作所信州工場の再開、復活は当地の将来のため」という祈願にも似た地方商工都市固有の要求は、買収を推進しようとする農地委員会への不満となって現れた。しかし商工会は町会と異なり農地委員会への直接行動ではなく、町長あてに意見書を提出した。このことは、暫定地解放を町内の政治的問題として捉え阻止しようとしていたことを示している。実際、商工会は「私達は大衆運動を展開しても津上製作所信州工場及び鐘通工場付随土地の解放問題にはあくまでも反対する」との姿勢をみせ、非農業的利益集団の地域政治勢力を結集して暫定地解放を阻む決意を町長に伝えた。

暫定地解放の反対論は町内だけでなく南佐久郡の数町村を含む地域世論としても高揚していった。即ち、周辺7町村からも中込町農地委員会宛てに買収保留を求める意見書が提出された。意見書には「農村が過小の耕地によって将来農耕地一本ではどうしても立ち行かない」との基本認識に立ち、「今回問題の土地は、これを解放せしめず、あくまでも工場に付随せしめて敗戦日本の立ち行くべき農工一致の方途に向かって当地方のためにお計らい下さい」とある。1町村の農地委員会に対して周辺町村から買収除外の意見書が出されること自体、極めて異例のことであるが、これは暫定地の解放が中込町だけの問題ではなく南佐久地方の地域経済の復興・再建とも深くかかわる問題として広く受け止められていたことの現れといえよう。しかも、この意見書の提出には、商工業が一定の発展をみた野沢町や臼田町だけでなくいわば純農村に属す村々も参画していた⁽²⁷⁾。耕地狭小な山岳地域としての南佐久地方では、農村過剰人口の解消が当時の大きな課題であり、したがって中込町や野沢町には、有力商工業を擁する地方中核都市として発展することが期待されていた。純農村の桜井村（前掲、表9参照）の農地委員会運営においては、耕地が絶対的不足するなかで経営安定的な自作農の創出と零細耕作農民への土地の均等な売渡しのどちらを優先すべきかをめぐって意見が対立していた。村民を「転業せしめることも困難であり、また土地を与へ純農家としての水準にすることも本村の事情としては不可能である」という状況下で売渡し事業は難航している。こうしたなか農地委員長は「新しき農村を作るときに感じることは、極小零細農家と極貧兼業農家の生活水準を引き上げて、此れを救わざるをえない。ただし現実的には、我らの権限内で及ぶところではなく、結局、現在と将来に含みをもたせ此れを新しき村政に委ねるべきものと思慮する」と述べ、改革後の商工業発展を促進する村政に期待をかけている⁽²⁸⁾。問題の焦点は農外産業への就業先の確保にあった。

これらの買収反対論の高揚は津上製作所にとっては好都合な環境であった。会社は9月27日、自創法第7条第1項に基づき農地委員会に対し異議を申し立てた。理由は①工場建設の遅れは工場内の機械が賠償指定を受け資金面の行き詰まりが原因であり生産サボタージュではない、②工場の一部を鐘淵通信工業に譲渡する計画が進んでいるほか、津上としても工場再開の計画がある、③他の企業が工場を継承する場合にも暫定地は工場付随地として必要である、④

工場が賠償指定を受け、さらに当該地は都市計画に入っているため農地買収はできない、という4点に要約される。会社の主張は④を除けば町内商工業者や町会、周辺町村の主張と基本的に同一である。会社はこうした周辺町村の意見書を参考資料として添付し「近隣町村各方面当局におかれましても右同様の御希望、御配慮がございました」と述べている。

この異議申し立てと同じ日、返還期成同盟組合も委員会あてに再度買収を実行するよう迫る一方、町長にも覚え書きどおり解放の手続きに入るよう求めている。こうしたなかで今度は農業関係者による町会、商工会への批判が噴出した。さらに中込町青年団が「津上製作所所有地解放に関し町会の取れる態度に対する声明書」を出し、「郷土の民主化を促進すべき農地改革は日本民主化の一翼として何人もこれを否定することはできない」ことを強調した。また「今回の津上製作所所有地解放に際して町会の取った態度は極めて軽薄」とし、町の最高議決機関である町会を厳しく批判するとともに農地委員会には農地買収の実行を迫っている。これと同様の意見書は中込町壮年団からも提出される。これらはいずれも農村部の組織であり返還期成同盟組合と連動した活動であった。そこには同盟組合とは別にこれらの既存組織の名を掲げることにより買収推進を地域世論として高めようとするねらいがあった。こうして町内世論は農業関係者と商工業関係者の対立として大きく二つに分裂した。しかしこの場合、農業関係者よりも商工業関係者の方が量的に大きな政治勢力を占め、町外の地域世論も商工業者の方に有利に作用するという勢力の不均衡があった事実は否めない。周辺町村には農民組合も存在していた、しかし周辺の農民組合がこれら農民の活動を支援することはなかった。農民組合は自町村の農地改革徹底化には寄与したものの、地域商工業圏の発展という村域を超えた問題において農業的利害に荷担する動きは示さなかったのである。ところでこうした町内世論の噴出のなか、農地委員会の対応が注目されたことはいうまでもない。もとより地域経済の再建方向をめぐる農業と工業との土地利用上の対立は、農地改革法に依拠し農村社会の存在を前提に改革を進める農地委員会にとっては調整能力を超える問題であった。しかし会社による異議申し立ては、実は、問題解決の場が地域社会の政治的対立から農地改革法の枠内に移ることを意味していた。ここに農地委員会による独自の活動の場が発生した。

農地委員会には、異議申し立ての理由を切り崩すだけの正当な根拠の解明が要求された。農地委員会が着目したのは、会社側が買収除外申請の理由とした④賠償指定及び都市計画指定にかかわる問題である。農地委員会は前者については軍政部に問い合わせ、賠償指定の有無の確認、指定範囲の検証作業を進め、また農地買収が可能となるよう賠償指定の解除等の必要措置も合わせて申請している。後者については県当局に事実関係を確認する作業を進めた。これらの活動の結果、賠償指定の対象は工場内の機械の一部にすぎず、「その機械を搬出する道路が確保されれば十分」、それ以外の農地は「当然解放されるべきものと思う」との軍政部(ブラック・ストーン中尉)の見解を引き出すことに成功している。また県からは、「中込町内には都市計画の区画整理に指定した土地はない」との回答も得た。農地委員会はこれらを受け、10月6日の委員会で異議申し立てを棄却する。棄却理由に関して注目されるのは、委員会が2年前の覚え書きに触れて、「町当局、耕作者及び会社との間に耕作地返還等について契約が締結されているとしても、買収という公法上の行為に対して、これを不可とすべき何らの条件とはなりえない」との立場を示したことである。異議申し立ての棄却という農地委員会に与えられた法的権限を行使するには、暫定地をめぐる地域諸利害の協定(覚え書き)に深入りするよりも、農地買収の「公法上の行為」を強調する方が有効であると判断したのである。これに対して会社は10

月 27 日、県農地委員会に訴願する。訴願書は買収除外申請の正当性を主張するが、訴願理由に目新しい論点はなく、これまでと同様に地域経済の復興にとっての工場の必要性を強調するだけで、「何卒特段の御高配を賜りたく」と述べるにとどまっている。こうして問題解決は県農地委員会の裁定に委ねられたが、その裁定を待つまでもなく、約 1 か月後の 11 月 24 日、会社は突然、県農地委員会に「訴願取り下げ書」を提出した。

このような経緯を経て第 2 次農地解放は実現する運びとなるが、町内諸勢力の利害錯綜のなかで一応、独立性を保持したかにみえる農地委員会も実際には返還期成同盟組合と密接な連携関係にあった。第 2 次解放では農地委員会が中心的な役割を果たす一方、組合員も農地委員会に暫定地の解放を要求した直後から、棚内農地や工場の農園などの実測の他、県（経済部および農地部）や軍政部に対して嘆願活動を再開している。権現堂や上高地を含めて 3 部落の結束も強まっていた。ここで注目できるのが、農地委員のうち 3 人が返還期成同盟組合の役員として解放運動の中心となっていたこと、また農地委員のうち 6 人までが関係 3 部落の出身者で占められていた事実である。つまり農地委員会自体が 3 部落の利害を強く反映させる場になりえたのである。だからこそ両者は対外的には一線を画する必要があった。農地委員会が町内諸勢力の解放反対運動に対して直接的な言動を行わなかったことも、少なくとも戦術的にはこうした連携の実体のなかで農地委員会の中立性を保持する必要があったからである。問題の解決をあくまで農地改革法の枠内で処理する方向についても同盟組合との同意が成立していたと考えられる。この意味では、県経済部との交渉、暫定地周辺の監視や土地実測、津上製作所の経営状況の聞込みなども組合の担当活動という位置づけになる。いわば組合は農地委員会の別働隊として委員会の買収を背後から援護する役割を果たした。農地委員会に改革実施機関として権威ある独立性を確保させるうえでは、組合と農地委員会との解放推進活動におけるこの分有構造が有効に作用した。むしろこの権威は、国家権力に裏付けられた改革実行機関としての農地委員会の表面的権威ではない。農地委員会は覚え書きに言及し、「将来の土地の用途を想定して買収保留とする扱いは、現況の農地の状態からみて、工場の整備拡張計画は早急に実現困難」と判断していた。つまり農地委員会は町内世論および地域世論の争点となった暫定地の近い将来の土地利用についても、現在の会社側の経営状況や当該地の現況から判断して明確な見解を示し、非農業諸勢力に対抗しうる論拠と強い買収意志を示したのである。それは農地委員会が町内・地域世論を踏まえ、その上で農地改革法の不可侵性を武器とし、町内政治における農民利益を擁護する役割を果たしたことを意味している。

こうして南佐久地方の農地改革で最も人々の関心を集めた津上製作所所有農地の解放問題は 48 年 11 月末にようやく解決をみた。最終的に会社側に残った土地はすでに建設された工場の敷地、引き込み線の敷地、関係道路の計 3 万 3842 坪（11 町 2 反 8 畝）であった。問題が解決した 48 年 12 月末、会社と地元農民との間で新たな協定が締結されている。その内容は、①今後、工場が充実し拡張する際には、耕作者は適切な価格で土地を提供する用意がある、②土地提供の場合は会社は代替地を用意する、③土地を提供した耕作者の子弟を工場で採用する、の 3 点であった。この協定内容は明らかに耕作農民に有利な条件である。このことは地元耕作者も狭小な農地のもとで過剰人口の就業先として工場の存在意義を認めていたことを物語る。協定文の末尾に付された「充実せる工場は大いに歓迎するものなり」との文言は、地元商工業者や周辺町村の要求と軌を一にするものがあつた。

V 結語にかえて 一小括一

日本における農地改革の遂行形態の特徴として「村レベルでの改革の実施」⁽²⁹⁾を指摘することができる。これは農地改革が単に国家政策や占領軍によってのみ達成されたのではなく、農民各層の代表委員からなる農地委員会が末端農村において改革を遂行したという事実に注目した見解である。しかし、このことは農地委員会が個々の農村で改革法令を適用する際に生起する様々な諸問題を自らの村固有の内容において背負わなければならないことを意味した。換言すれば、農地委員会は法律に規定された改革業務の実行だけでなく、改革に伴っていわば派生的だが自村の実状において必然的に発生した諸問題をも自らの課題としなければならなかった。地域間の調整あるいは地域間対立の回避は、その端的な現れであった。そこに農村社会の地域的規範や秩序と結び付いた農地委員会による法律の規定外の活動領域が存在していた。しかし地域間の調整はいつも成功するとは限らず、また調整不可能な対立もあった。本稿で取り上げた3事例が改革実施過程における地域問題の全てを集約するというわけではないが、村内の部落間、町村間、農業と非農業との間の地域利害の調整や対立は当時のより一般的な地域問題の有力な論点をなすことは否定しえないであろう。これまでの事例分析を通して明らかにした諸点を確認して本稿のまとめにかえたい。

第1は、改革実行機関である農地委員会と農村社会の関係にかかわっている。改革に向けての地域的合意の形成、改革実行体制の整備は農地委員会運営の存立基盤に位置づけられるが、それは自律的な農地調整機能を有する部落を相互に認め合う地域的合意として形成された。しかしこの合意システムは、部落間の対立が発生すると、農地委員会自体の自律的な問題調整機能を喪失させ、改革事業の進展の阻害要因となる。とりわけ農地委員会の業務が特定の部落利害にかかわる村政上の対立問題と関連する場合は、委員会は階層間の違いを超える部落・地域間対立の場となる。それは延徳村の事例において、もともと自部落担当制に依拠した農地委員会運営の実体が、対立の進展とともに他部落不干渉の主張の場と転じることにより農地委員会の分裂が表出するという経緯をたどった。この分裂が解決され、委員会運営を正常化するには、分裂要因となる村内対立問題を委員会の議題から除外するしかなかった。つまり農地委員会は村政上の部落・地域間対立の争点を外部化し、委員会自体を非政治化することで正常化しえたのである。翻って農村社会の基礎単位である部落相互間の地域的合意が、農地改革の円滑な遂行に不可欠の条件であったことが改めて確認されるべきである。

第2は、町村間の調整を要する隣接町村特別地域指定は容易には実現しえないという点である。農地委員会は自町村内の農地に関する改革業務を担当したが、このことは他町村からの介入を基本的に認めないという農地改革の行政村単位での地域完結性を刻印づけた。改革当時の日本農村は人口急増と農地不足に見舞われ農地拡大の潜在的要求をもっていたが、農地委員会による隣接町村特別地域指定の申請には、大井村の事例が示すように、地主の在・不在の変更だけでなく農村の農地拡大要求を体現するものも含まれていた。特別地域指定の全国的実績の著しい低調さは、生産効率の低いあるいは経営上不合理な農地が存続しようとも、他町村への介入や他町村からの介入をともに許容しない農地改革の地域完結性の現れとみてよいであろう。

第3は、農地委員会の調整機能や問題解決能力は農業社会の存在を前提として発揮され、非農業的利害との調整には限界があったという点である。地方中小都市における農地改革実施過

程では、農業と非農業との利害対立がともに地域社会のなかで一定の正当性を有する「公共性」の政治的対抗として現出した。この対立は農地委員会にとって処理しえない、あるいは「調整」不能な限界面を画したが、それはもともと農地改革が農地に限定された改革であることに由来していた。非農業的諸勢力との対立に直面した農地委員会が行いうるのは、唯一、農地改革法に依拠して農地に関する権限を行使することだけであった。農地委員会のこの権限行使が成果を生み出すかどうかは地方諸勢力の社会的・政治的力量関係にかかっていたが、それだけに農地委員会を支える耕作農民の土地解放運動が改革完遂にとって有力な推進力となった。中込町の事例が示すように、耕作農民による土地返還の先行的実現（第1次解放）が、それに引き続く農地委員会による暫定地の買収（第2次解放）を容易にする有力な前提条件となっていたことを見逃すべきではない。都市近郊や地方中小都市における農地改革では、純農村の場合以上に農地委員会は改革遂行能力を必要としたが、その遂行能力は農地委員会を支える耕作農民の持続的運動を基礎に向上しえたのである。

注

- (1) 地域という用語はきわめて曖昧であり論者により様々な意味・範囲で使用されている。狭くは市町村、郡、府県内の一部に対し、広くは数府県を包含する地帯区分法としても使用されている。また近年では海外研究の分野で東南アジアやアフリカ等の地域研究という用語法まで一般化している。必要なことは、研究の対象と目的を明確にしたうえで、それに対応した論理整合的な概念構成を首尾一貫させることである。そのもとで問題に対する現実的かつ有効な議論に資するならば、むしろ積極的に使用することも許されるであろう。本稿では市町村農地委員会を主要な検討課題とすることから、市町村内外のレベルで地域という用語を用いる。
- (2) 農地改革記録委員会編『農地改革顛末概要』農政調査会、1951年、198頁。
- (3) この農地売渡しの部落別の地域的均等化については、上掲『農地改革顛末概要』213頁参照。
- (4) 改革の地域自律性については、近年、庄司俊作氏によって問題が提起された。庄司俊作『日本農地改革史研究』御茶ノ水書房、1999年、とくに90頁。筆者もこれと同様の問題意識をもっているが、その意味内容は若干異なっている。詳しくは別稿を予定しているが、必ずしも改革の地域自律性を「協調体制」論と結びつけて狭く理解する必要はないと考えている。また日本の農地改革の特殊性を理解するためには、改革の地域自律性と並んで改革の地域完結性を問題にする必要がある。両者は行政村と部落の二層において存在し、実態的には相互に規定・補完する関係にあった。本稿では、両者を含む概念として「改革の地域完結的自律性」という用語を用いることもある。
- (5) 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所、1976年、11頁。
- (6) 江波戸昭『東京の地域研究』大明堂、1987年、第6、7章。
- (7) 拙稿「戦時下農地委員会と改革期農地委員会」『農業経済研究』第58号、第1号、1986年。
- (8) 戦時下の農家数は桜沢と大熊の2部落（南部）で180戸、新保、篠井、小沼、北大熊（北部）の4部落で240戸であった（1941年。『至昭和十三年 農地委員会鑑』による）。敗戦直後に農家数が増加したことはいうまでもないが、それでも北部が多いことには変わりはなく、この部落別戸数構成に基づく農地委員の部落別構成における北部6人と南部5人の人数差が、そのまま農地委員会の決議における多数決の結果に反映することになるのは、後述するとおりである。
- (9) 拙稿、前掲、46頁。戦時下における農村社会の農地調整・管理機能の強化は、基本的には国家による戦時農地統制の性格をもったが、他方では農村社会が地主・小作関係の調整・管理機能を成長させるという意味を内包していた。この両面を含む戦時下農村の農地問題は農地改革の直接的

な歴史的前提をなすが、本稿ではこの問題に立ち入る事はしない。

- (10) 長野県『長野県政史』1973年，201頁。
- (11) 中野市誌編集委員会『中野市誌』（歴史編後編，1981年，416頁）によれば延徳という停留所が篠井と新保の間にあったが，これは駅舎や交換線もない無人の停留所であった。
- (12) 以下で引用する資料はすべて延徳村農地委員会『昭和二十二年 農地委員会議事録綴』によるが，その都度，資料名を記すことはしない。
- (13) 実際，福島県白川郡笠原村では，中学校の敷地拡大に伴う農地潰廃を強行しようとした農地委員会に対して，この計画に同意しない耕作農民が農地委員会を県農地委員会に訴えるという紛争が起きている。福島県農地改革史編集委員会『福島県農地改革史』1951年，432，433頁。
- (14) 大和田啓氣『秘史 日本の農地改革』日本経済新聞社，1981年，220頁。大和田氏は隣接町村特別地域指定を改革の準備と位置づけている。
- (15) 前掲『農地改革顧末概要』196頁。
- (16) 前掲『農地改革顧末概要』232頁。
- (17) 千葉県農地制度史刊行会『千葉県農地制度史 下巻』1950年，172頁。
- (18) 以下で引用する資料はすべて大井村農地委員会『昭和二十二年 農地委員会会議録綴』によるが，その都度資料名は掲げない。
- (19) 古島敏雄『改革途上の日本農業』柏葉書院，1949年，90頁。
- (20) その努力の一環には旧軍用地の20町解放もあった。大井町史編さん委員会『大井町史』通史編640頁。
- (21) 津上製作所が買い上げた土地面積は資料により若干の差異があるが，ここでは県農地委員会など公的な場面で最も頻出する面積を採用した。
- (22) 以下で使用する資料は佐久市志刊行会の保存資料である『昭和二十六年一月二十六日 中込原津上工場用地返還記録』および関連資料によるが，その都度資料名を掲げることはしない。
- (23) 会社側の資料によれば，この地に津上製作所が工場を建設したのは，新潟県長岡工場で試作した精密器械を大量生産する工場を長野県内に探していた津上が，県に適当な土地の斡旋を依頼していたことと，野沢町・中込町・臼田町の3町が工場誘致を県に求めていたことが合致したことに端を発している。しかし津上社長が工場建設地の決定のために当地を訪れた際，3町が候補地として予定していた土地に自動車到着する手前の中込原で社長は下車し「ここが良い。ここに20万坪確保して下さい」と工場敷地を決定した（臼田二郎『株式会社津上信州工場 建設と沿革』未刊行）。この経緯が示すように，町当局にとっても予想外の決定について，中込原の農民達には知る由もなく，まさに「寝耳に水」という状況であった。
- (24) このやりとりの過程で県経済部長は，マッカーサー宛ての嘆願書を「最後最悪の場合に立ち入るまでは県にて預かる」と述べ嘆願書の提出を差し止めている。
- (25) 第1次解放は無償解放ではなく有償であったが，土地代金は1年以上かけて決定された。ところが，その時期にはすでに農地委員会が買収業務を開始しており，農林省や県との協議の結果，実質的には農地委員会による農地買収と同じ水準で土地代金が決定されることとなった。ここにも第1次解放の戦前との非連続的一面をみることができる。
- (26) 竹前栄治『GHQ』岩波書店，1983年，147頁。また長野県内では戦時末期における軍需工場の疎開や新設が多く，終戦時の軍需会社は74，軍需工場は約2000にも及んだ。このうち賠償指定を受けたのは25工場であり，「これらの工場の大部分はすでに平和産業に転換，生産再開中のものであって，県下の経済再建上からも打撃は大きかった」（前掲『長野県政史』第3巻，135頁）とされている。
- (27) この意見書は中込町周辺に広がる野沢町，臼田町，岸野村，大沢村，桜井村，前山村，平賀村の7町村の町村長，農協組合長，小中学校長，高等学校長，青年団長など25名の連署により中込町

農地委員会宛てに提出されている。

- (28) 桜井村農地委員会『農地委員会議事録』。桜井村農地委員会は耕地不足を補うべく、岸野村や前山村を対象に隣接町村特別地域指定を申請するが、一切承認されていない。
- (29) フリンスキー編『W.I.ラデジンスキー農業改革 貧困への挑戦』（斎藤仁，他監訳）日本経済評論社，1984年，377頁。

**The Region Problems for the Agricultural Land Commission
in the Course of The Land Reform**

By

Yūsuke FUKUDA

Summary

One of the problems that the agricultural land commission was set under accomplishment of their duties was the regional interests adjustment. The forms of the regional interests in the course of the Land Reform had diversity. There were cases where the agricultural land commissioners from different BURAKU were opposed each other to defend the benefits of their own BURAKU, to get commission itself into functional disorder. In the other case, neighboring villages were opposed on the occasion of application of the article 4 of Land Reform Act. A confrontation between farmers and workers in commerce and industry in the same village also set the agricultural land commission the problem of how to adjust different interests. On these region problems land commission were not almighty. The region problems rather formed a boundary of the authorities and strength of the agricultural land commission.